

# 我国生态文明建设中的公众参与问题研究

施生旭<sup>1,2</sup> 陈爱丽<sup>1</sup>

(1 福建农林大学公共管理学院 福州 350002; 2 厦门大学公共政策研究院 厦门 361005)

**摘要:** 文章在阐述相关概念的基础上,从经济、政治、文化3个层面描述我国公众参与生态文明建设的现状,归纳总结出我国公众参与生态文明建设存在责任意识不够强烈、参与面不广、参与程度不强、参与动力不足、参与方式有限、生态环境信息公开度不高、公众参与的可操作性不强等问题,并提出加强生态文明环境宣传教育、培养生态公民,创新参与方式、拓宽公众参与渠道,健全生态环境信息公开制度、提高信息的透明度,完善公众环境公益诉讼权、提高公众参与的合法性等对策建议。

**关键词:** 生态文明建设;公众参与;生态公民

中图分类号:F326.20

文献标识码:A

文章编号:1673-338X(2016)03-0025-05

DOI:10.13843/j.cnki.lyjj.2016.03.005

## Research on the Public Participation of Ecological Civilization Construction in China

Shi Shengxu<sup>1,2</sup> Chen Aili<sup>1</sup>

(1 College of Public Administration, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002;

2 School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005)

**Abstract:** Ecological civilization construction is an important part of 'Five in One' layout and an important task of government work. Public participation now plays a fundamental role in the ecological civilization construction and it is also an important extension of democratic principles in the field of ecological civilization construction. This paper describes present situation of public participation in ecological civilization construction through three aspects of economy, policy and culture based on the relevant concepts; summarizes that public sense of responsibility is not strong enough in the ecological civilization construction, and the public lacks involvement range, participation motivation and participation patterns. Ecological environment information disclosure and public participation operability is not available. This paper also proposes that we should strengthen the ecological civilization environmental education and ecological citizenship training; innovate participation ways and broaden the public participation channels; improve the ecological environment information disclosure system and the transparency of information; improve the public's litigation rights and other suggestions to enhance the legal countermeasures of public participation.

**Key Words:** ecological civilization construction; public participation; ecological citizenship

## 1 生态文明与公众参与的涵义

### 1.1 生态文明

人类社会发展至今已经历了原始文明、农业文明与工业文明阶段,三大文明阶段的发展体现着社会生产能力的进步。伴随着生产能力的提高,人类改造自然的水平也在提高,不合理的发展方式对自

然环境造成损坏。为缓解片面追求经济发展所带来的生态危机,延续人类的生存与发展,提出了尊重和维护自然、实现人与自然和谐共生、形成良性循环的可持续生存方式的人类文明新形态,即生态文明。党的十七大报告做出建设生态文明的具体部署,提出“基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式”的目标。党的

收稿日期:2015-06-04

作者简介:施生旭,厦门大学公共管理政策研究院公共管理在站博士后,福建农林大学公共管理学院讲师,硕士生导师,管理学博士。研究方向:生态治理与公共政策。

基金项目:中国博士后科学基金第57批面上资助项目“我国生态城市发展机理及建设评价研究:福建案例研究”(编号:2015M571972);福建省社会科学规划项目“福建省生态城市治理评估研究”(编号:FJ2015B194);福建省高等学校杰出青年科研人才培育计划基金项目“美丽城市建设评价体系及发展机理研究:福建案例研究”(编号:JAS14112);福建省科协科技思想库研究重点项目“闽台城市生态文明建设对比研究”(闽科协发学[2015]17号)。

十八大报告则进一步强调生态文明的发展理念,提出“五位一体”的总体布局,做出“大力推进生态文明建设”的战略决策,并描绘出生态文明建设的宏伟蓝图。党的十八届五中全会把生态文明建设纳入到我国“十三五”发展规划。

与农业文明、工业文明相同的是,生态文明也强调要利用自然、改造自然以实现人类物质生活水平的提高。但生态文明体现了绿色文明、低碳经济与协调发展等理念,更加注重生态环境的作用,倡导用符合人、社会与自然和谐发展规律的方式实现发展,强调在发展的过程中要尊重自然规律、维护生态平衡。

## 1.2 公众参与

参与式发展理念最早可追溯到20世纪50年代,西方国家对第三世界国家采取“社区发展”战略,在尊重差异、平等协商的基础上,允许社区成员广泛参与社区事务,推动社区的发展,共享建设成果。公众参与是对参与式发展理念的应用,是在参与式发展理念的指导下,公民群体积极主动参与国家公共事务管理的行为。我国政府重视保护公众参与的权力,党的十八大报告指出要“充分发挥群众参与社会管理的基础作用”,努力形成社会管理的新格局。在2015年的“两会”上,政府工作报告再次提出要鼓励公众参与。台湾地区的公众在参与环境与生态治理具有更强烈的主动性与自发性,对我国大陆治理具有较好的经验与启示。

生态文明建设中的公众参与,是公众参与在生态环境保护领域的体现。公众参与生态文明建设是指社会群体、组织、单位或个人作为主体,通过一定的程序或途径参与一切与生态利益相关的决策活动和实施过程,参与一切创造生态文明成果的实践活动等(秦书生、张泓,2014)。生态文明建设作为一项系统工程涉及内容广泛,需要充分调动社会各方力量,需要多个领域共同参与建设,实现公民治理与跨越治理的结合。同时,用私权制约公权是当前社会治理过程中的重要方法,生态环境是公共产品,公民有权力和义务参与环境建设。

## 2 我国公众参与生态文明建设现状

### 2.1 经济层面参与生态文明建设

公众从经济层面参与生态文明建设,主要是指公众在生态文明理念的指导下开展经济活动的经

济参与行为。作为生产者,需要注重采用环保的生产方式,开展绿色生产,循环利用能源资源,实现生产资料的低投入和经济效益的高产出。据不完全统计,23.4%的规模以上工业企业负责人接受过清洁生产培训,规模以上工业企业的9%开展了清洁生产审核(中国报告大厅,2014)。2014年,全国万元国内生产总值能耗下降4.8%,水电、风电、核电、天然气等清洁能源消费量占能源消费总量的16.9%,能源利用效率和清洁能源的使用率有所提高(国家统计局,2015)。作为经营者,经济交易过程中使用节能环保产品,出售绿色无污染的健康产品,秉持绿色营销的经营理念。截至2014年底,我国新发展绿色食品企业3830家,产品8826个,分别比2013年增长18.6%和14.7%;绿色食品企业总数达到8700家,产品21153个,同比增长了13.1%和10.9%;有机中心有效使用有机产品标志的企业达到814家,产品3342个(朱祝何,2015)。作为消费者,倡导理性消费、节约消费和适度消费观念,反对任何形式的铺张浪费行为。选购健康产品,拒绝使用非环保方式生产的或会对环境造成污染的产品,择优选择可循环利用的产品;注重处理好废弃物,尽量实现资源化。在《全国生态文明意识调查》中,受访者在扔垃圾、外出就餐、超市购物等日常行为中70%以上都符合生态文明理念(中国环境报,2014),绝大多数人都具有理性消费意识。

### 2.2 政治层面参与生态文明建设

公众从政治层面参与生态文明建设是指公众在参与政治活动时坚持以生态文明作为内在指导原则,通过政府部门与公众之间的双向交流,以直接或间接的方式影响政府的决策和管理。在参与政治选举过程中,将候选人有关生态文明建设的主张作为重要的考核标准,实行“生态选举”;部分县市等区域的绩效考核也从传统的GDP为主向生态绩效考核进行转变。在参与政府决策过程中,积极发表意见,表达生态利益诉求。据统计,全国政协十二届二次会议以来,政协委员共提交提案6101件,其中有关经济与生态文明建设方面的提案近1500件。在参与环境管理的过程中,既认真监督政府的管理行为,也斟酌自身的管理行为。在监督过程中,重点监督对生态环境的治理行为、造成生态破坏的责任主体以及潜在的可能破坏生态环境的行为。2013年,12369热线接受群众来电及网上反

映的问题 4879 次,受理举报案件 1960 件。公众积极监督促使许多损害环境的事项得以有效的制止。

### 2.3 文化层面参与生态文明建设

公众从文化层面参与生态文明建设,是指公众在举办文化活动时以生态文明理念作为行动指导,并主动参与生态文化建设相关活动。生态文化建设是生态文明理念在文化建设领域的表现,是人们在发展生活方式、生产方式、宗教信仰、风俗习惯、伦理道德等文化因素方面,主动符合人与自然和谐相处的理念。2014 年全国共有 109 个行政村被评选为“全国生态文化村”,青岛世界园艺博览会园区被选增为“生态文化示范基地”,这两项称号都是评判地区生态环境、生态文化、生态产业等建设状况的重要依据,侧面反映出村民对生态文化村创建活动的知晓率和支持率较高。主动接受生态文明教育、掌握一定的生态科学知识、具有较强的生态文明意识与参与意识等,都是公众积极参与生态文化建设的具体表现。相关数据显示,我国公众对生态文明建设的认同度、知晓度、践行度分别为 74.8 分、48.2 分、60.1 分(中国环境报,2014),大部分公众对环境友好行为、农村生态环境保护、饮用水及食品安全等方面认可度较高,日常行为基本符合生态文明观念。

## 3 我国公众参与生态文明建设的困境与问题

### 3.1 公众参与生态文明建设的责任意识不够强烈

人是生态文明建设的主体,生态文明建设离不开公众,良好的建设成效有赖于广大民众的配合,甚至是积极主动参与。政府在生态文明建设中主要扮演决策者的角色,而公众才是生态文明建设的主要执行者和监督者。公众在生态文明建设中的作用显著,承担着建设生态文明的主要责任。但相关资料显示,高达 70.7% 的公众认为政府和环保部门是生态文明建设的责任主体,而只有 29.3% 的人认为公众应在生态文明建设中负主要责任(中国环境报,2014),我国公众在生态文明建设中呈现出“政府依赖型”的特征,缺乏对自身责任意识的认识,公民生态治理理念还停留在初级发展阶段。

### 3.2 参与面不广,参与度不强

意识决定行动,薄弱的责任意识使得我国公众参与生态文明建设积极性不够高、涉及面不够广泛、参与程度不够强。参与面上看,我国公众主要是通过研讨会、座谈会等宣传教育的方式参与生态文明建设,

而较少参与到生态文明政策制度的建设环节。从公众参与的环节来看,主要是涉及事后监督的末端环节,对于事前环节的政策法律和决策的制定等源头环节则参与度不够(王越、费艳颖,2013)。如公众主要参与建设项目环境影响报告的报批和审批环节,而项目的立项、报告的编制等阶段,公众没有确切的参与权力。因此在生态文明建设过程中,公众参与的涉及面比较窄,参与领域不够宽泛。参与程度上看,根据调查显示,在参与调查的垃圾分类等 20 项环保行为中,半数以上的环保行为被落实到公众日常生活中的概率都在 30% 以下,环保行动力较弱(中国环境报,2014)。根据《全国公众生态文明意识调查》显示,我国公众的生态文明意识呈现出“高认同、低认知、低践行度”的特征,公众对环保知识有一定的了解,但对环保行为的落实度较低,公众环保知行之间存在较大的差异。

### 3.3 参与动力不足,参与方式有限

参与生态文明建设的过程中,公众的视角更多地放在自身的利益上,威胁到自身权益时,公众才会采取更多的行动。调查结果显示,我国公众的“律己”意识远远高于“律他”意识,公众在节约水电、垃圾分类等家庭层面的环保行为参与率比较高,而在向他人宣传环保、制止身边污染环境行为等社会层面的环保行为参与率比较低。公众参与明显不足,出于节约生活成本的目的有意识地采取“律己”行为,而对于采取缺乏显著收益的“律他”行为的践行度较低。另外,单一的参与方式也大大降低了公众的参与动力。目前,我国公众主要通过社区或者单位举办的与环境保护相关的专题讲座、研讨会、文艺演出等形式参与到生态文明建设中,参与方式主要是集中在宣传教育方面,参与方式单一。虽然公众可以通过信访、公众意见调查、环境行政诉讼、游行示威等多种方式参与生态文明建设,但是值得注意的是,在实践操作中,并不是所有公众都有“参与权”,公众参与往往是被动的,谁来参加、参加者拥有哪些权力、参加者的意见在多大程度上或被政府相关部门采纳,均由决策者决定,这就造成某些参与方式可能仅仅流于形式(王旒,2009)。

### 3.4 生态环境信息公开度不高

掌握充分的环境信息,拥有足够的知情权,是公众有效参与生态文明建设的前提条件。但我国



公众在信息获取中往往处于被动地位,环境信息的获取量很大程度上依赖于政府愿意公开的信息数量。政府与公众在环境信息方面的不对称性,使得公众并未能及时参与到生态环境保护中。虽然2008年的《环境信息公开办法》中明确规定,环保部门与企业应当及时、准确地公开政府环境信息和企业环境信息。但该办法同时规定:“环保部门不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府环境信息。”这成为行政机关不予以公开环境信息的合法借口。而企业环境信息的公开是在自愿原则基础上进行的,并不带有强制性,且没有直接监管机构对企业环境信息公开状况进行监督管制,使得企业出于维护自身利益的目的,信息的公布具有选择性与不充分性。同时,我国现已公布的大多是宏观的生态环境信息,而对于更为细化的微观层面的生态环境信息的公开量较少。

### 3.5 公众参与的可操作性不强

目前,我国环境保护法的相关法律对如何让公众真正参与、参与的方式是什么、如何保障公众参与和按法律规定进行公众参与应承担什么法律后果等一系列具体问题还没有明确规定,以致公众参与并未在实践中产生法律约束力,缺乏可操作性(裴淑娥等,2010)。公众参与理念自1982年引入我国以来,逐渐受到重视,但由于政治、法律、社会、文化等参与条件的限制,我国公众在生态文明建设中的参与内容、参与过程和参与效果、参与保障方面都存在局限性。在诸多生态文明建设环节的实际操作过程中,公众参与理念并未落实到具体实践中,使得公众参与基本上还停留在理论阶段。

## 4 推动公众参与我国生态文明建设的思路

### 4.1 加强生态文明宣传教育,培养生态公民

作为生态文明建设的基础工程,加强宣传教育是改变公众思想观念、深化公众生态文明理念的重要措施(施生旭,2015)。一方面政府应加大生态文明建设的宣传力度,帮助公众树立生态文明观念。公民生态文明意识的增强和广泛的政治参与是改变环境保护单一依靠政府的传统模式,解决生态环境问题的有效途径。生态文明观念的养成,有助于提高公众的生态意识和生态修养,使公众尽快完成从工业文明转换到生态文明角色变化,为推动建设生态文明的做出重要贡献。另一方面,生态文明建

设应该面向全体公民,要形成覆盖各层级、各行业、各领域的生态文明教育网络(朱正余,2014)。应建立完备的生态文明教育体系,从九年义务教育到高等教育都应设置相关课程与知识体系,从小培养公众的生态环境保护意识。创新宣传内容,提高宣传热度,积极组织不同主题的宣传实践活动。通过宣传教育,在全社会树立生态环境是公共产品、维护公众生态利益的理念,形成生态文明建设人人有责的责任意识等,进而努力培养具有良好的生态思想、充分的生态意识、完备的生态知识、健全的生态文化、崇高的生态道德、自觉的生态行为,将生态文明理念内化于心、外化于形,且勇于承担生态责任,依法维护生态权利,掌握一定的生态文明科学知识,知晓国家相关政策法规的“生态公民”。

### 4.2 创新参与方式,拓宽公众参与渠道

当前公众参与程度不足,其中一个重要因素就是当前公众参与的方式和渠道单一。实现生态文明建设中的公众有效参与,创新参与方式、畅通参与渠道是关键。公众参与的形式主要有提(议)案式、咨询调研式、信访式、活动式、媒体式、窗口式等。人大代表、政协委员等代表民意的群体,在向政府反映提出议案前应广泛收集民众的意见,应如实反映民众关于生态文明建设的相关意见;听证会、座谈会等民主会议是公众参与建设、表达利益诉求的重要形式,举办时应广泛宣传,鼓励各行业、各领域的相关专家、学者、其他公众的参与,听取社会各界的建议;健全、鼓励环保公益组织等的发展,发挥其在环境保护过程中的作用,通过开展各类活动普及生态环境知识,为公众参与提供组织保障;微博、微信等新兴传媒作为公众获取信息的便捷途径,是公众参与监督的重要途径,应促进新兴媒体参与的合法化;政府在生态文明建设过程中,应借助网络环境及时向社会公布建设信息,搭建政民互动的网络平台,听取公众意见,收集公众建议。同时,在建设过程中应丰富其他辅助渠道,改变公众被动参与的局面,实现决策过程中的公众民主参与,提高决策的科学性。落实公众参与活动,创新公众参与形式,实现政治、经济、文化、社会等领域的公众全面参与(刘德伦,2014),使公众参与不流于形式,发挥实效作用。

### 4.3 健全信息公开制度,增强生态环境信息的透明度

生态环境信息是公众参与的重要前提条件,公

众掌握的信息量直接影响到其参与生态文明建设的程度。以法律的形式对政府和企业公开生态环境信息的义务做出明确规定,从信息的公开种类、公开程度、公开量、公开途径等都应做出详细规定。明确划分信息公开的范围,对有权不予以公开的信息应详细制定可供衡量的标准。应最大限度无保留地借助报纸、电视、广播等媒体途径,采取短信、微博微信、专题报道等形式向社会公众公开环境影响的相关信息,严禁以任何形式的借口隐瞒信息。同时,公众应有向政府、企业申请公开信息,并得到反馈的权力,法律应保障公众的此类权力。此外,惩罚是制止违规的重要手段,应对相关主体的信息公开效果进行监督,问责失职部门,严惩违规企业。惩罚的手段应能够起到警示的效果,不论是政府部门还是企业都应从不合法的信息公开行为中得到相应程度的责罚。完善相应的信息公开条例,最大程度地提高信息的透明度,是保障公众参与的有效途径之一。

#### 4.4 完善公众环境公益诉讼权,提高公众参与的合法性

目前,“环境权”越来越成为一个普及的概念,世界上70多个国家或地区都将它写入法律中。“环境权”是人人都享有的权力,是环境诉讼的基础。随着生态环境的破坏,良好的环境已成为稀缺产品,人人有责保护环境、维护社会公共产品,有权举报任何不利于生态文明建设的行为。在我国,公众环境公益诉讼权受到限制,公众只能对影响自身合法生态权益的事件提起诉讼,而对于影响社会公共权益的事件无权提起诉讼。完善公众的环境公益诉讼权,扩大公众的环境诉讼范围,明确规定诉讼程序,有助于充分发挥公众在生态文明建设中的监督主体作用,为公众的参与提供法律依据,是提高公众参与的有效途径。通过公民诉讼的建立,可以将普通的举报程序和严格的诉讼程序紧密结合,有效地强化了公众参与环境监督的法律制度。环境

公益诉讼的合法化,既有利于监督生态文明建设过程中相关主体的行为,及时制止不合理行为,也有利于监督生态文明建设过程的履职情况,防止职能缺失,还能够有效激发公众的参与热情,保障参与权益。任何权益的有效实施都需要相关部门、制度的保障,公众环境诉讼权的保护,需要相关行政机关、执法机关在行使职责过程中予以重视。及早实现公众环境诉讼权的合法化,提高私权对公权的制约能力,是生态文明建设过程中的重要任务。

#### 参考文献

- 关于2013年“12369”环保举报热线工作情况的通报[EB/OL].[2015-03-15].[http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bgth/201404/t20140409\\_270290.htm](http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bgth/201404/t20140409_270290.htm).
- 国家统计局.2014年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2015-02-26)[2015-03-15].[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226\\_685799.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226_685799.html)
- 刘德伦.我国生态文明建设特点及对策探讨[J].林业经济,2014(1):26~32
- 裴淑娥,左戎革,王东.公民参与环境意识与生态文明建设现状及途径研究[J].前沿,2010(17):140~142
- 秦书生,张泓.公众参与生态文明建设探析[J].中州学刊,2014(4):86~90
- 全国生态文明意识调查研究报告[N].中国环境报,2014-03-24(002)
- 全国政协十二届二次会议以来收到提案6101件[EB/OL].[2015-03-15].<http://politics.people.com.cn/n/2015/0206/c1001-26517023.html>
- 施生旭.生态文明先行示范区建设的水平评价与改进对策——福建省的案例研究[J].东南学术,2015(5):67~73
- 王旒.推进两型社会建设环境保护公众参与的对策建议[J].环境保护,2009(6):45~48
- 王越,费艳颖.生态文明建设公众参与机制研究[J].新疆社会科学(汉文版),2013(5):121~125
- 中国报告大厅.2014年我国工业领域清洁生产行业概况及现状分析[EB/OL].(2014-12-08)[2015-03-15].<http://www.chinabgao.com/freereport/64129.html>
- 朱正余.善治视阈下公民参与生态文明建设探析[J].山东理工大学学报(社会科学版),2014(3):29~33
- 朱祝何.2014年全国绿色食品质量维持在较高水平[EB/OL].(2015-01-28)[2015-03-15].<http://finance.huanqiu.com/roll/2015-01/5530991.html>

(责任编辑 赵莹)